

# ИЗГРАЖДАНЕ НА БЪЛГАРСКАТА ДЪРЖАВНА АДМИНИСТРАЦИЯ В ПЪРВИТЕ ГОДИНИ СЛЕД ОСВОБОЖДЕНИЕТО

**Доц. д-р Георги Пеев**  
*Център по публична администрация,  
Нов български университет*

**Резюме:** В научната публикация е анализиран процеса на създаване на българска държавна администрация след създаване на Българската държава след Освобождението. Публикувани са факти за нормативната база, основните ползвани документи и влиянието на Търновската конституция в първите десетилетия на възникване на администрацията в България. Обхванати са и са изследвани много уникални публикации по темата.

**Ключови думи:** Българска държавна администрация, Търновска конституция, държавни служители след Освобождението.

## **BUILDING THE BULGARIAN PUBLIC ADMINISTRATION IN EARLY YEARS AFTER LIBERATION**

**Assoc. Prof. Geogri Peev, PhD**

**Summary:** The scientific publication has been analyzed the process of establishing Bulgarian state administration after the foundation of Bulgarian government in the period after the liberation. Facts for the legal framework, the main used documents and the impact of the Turnovo Constitution in the first decades of the emergence of the administration in Bulgaria are published. Many unique publications on the subject are researched.

**Keywords:** Bulgarian state administration, Tarnovo Constitution, civil servants after the liberation.

С Освобождението от османско господство пред българите застава трудната историческа задача да възстановят своята държавност. Вековната чужда власт е прекъснала връзката със средновековната българска държава, а и прилагането на нейните административно-управленчески традиции в края на XIX век е невъзможно. Друг проблем е, че българският елит, поел съдбините на държавата след Освобождението, няма управленчески опит. Ето защо при изграждането на българската администрация трябва да се използват чужд опит и чужди модели. И въпреки отрицателните фактори от вътрешно и външно естество, само в течение на няколко години, в Княжество България се изгражда една работеща и модерна държавна администрация.

Поелият властта в свои ръце български национален елит се заема с историческата задача да постави основите на нейната държавност, като същевременно откъсне обществото от порядките на миналото и разграничи и отдалечи политически Княжеството от формалния ѝ сюзерен, определен от Берлинския договор - Османската империя. Изграждането на нови институции във всяка една област на управлението на страната е безспорно важна задача, която се решава като се отхвърля цялото наследство от предходните пет столетия. Смята се, че то е чуждо и непригодно за функционирането на една съвременна европейска държава. Като модел за модернизацията на българското общество и неговата политическа организация служи най-вече Западна Европа.

България не прави изключение от останалите Балкански държави, където е ясна непригодността на руския модел да служи за образец за следване. Руският модел на държавна система е автократичен и с право се приема, че е останка от отминали времена. Но това не означава, че се отхвърля всичко руско - напротив - руската военна помощ е силно желана. За изграждане на държавното и обществено устройство обаче, без съмнение, цивилизацията на

Западна и Централна Европа е това, което местните лидери се стремят да "присъдят на местна почва."[1]

Започналият процес на създаване на българските държавни институции среща редица препятствия и се усложнява от множество проблеми от вътрешно и външно естество. Съвсем малка част от родните политици и специалисти притежават собствен управленчески опит. Повечето от тях са влизали в досег с османската администрация предимно като са я оспорвали и дори се противопоставяли на нея и на нейните представители. Михаил Маджаров като активен участник и свидетел описва този период: "При Освобождението на България колко българи имаше, които бяха запознати с канцеларския ред? Имаше няколко десетки младежи, които бяха служили по канторите като писари и секретари и които разбираха от счетоводство и кореспонденция. Но канцеларският ред и държавната архива се различаваха коренно от търговския препис."[2] Твърде ограничен е и ресурсът на българите с висше образование, които да послужат като основа за създаването на чиновническо съсловие в новоосвободената страна. Освобождението заварва страната с около 650 мъже и една жена, които са преминали през висши учебни заведения, от които 2/3 имат и диплома. В проценти към цялата българска интелигенция от около 10 000 души това прави около 5 %.[3]

Още Временното руско управление се сблъсква с липсата на управленски опит сред българите. Създаването на условия за обучението на бъдещите управленци е една от първите задачи на руската гражданска администрация.

Това се отнася особено за органите на централното руско управление – губернаторствата. Българи първоначално се привличат като вицегубернатори, а и на други служби в деветте губернии. Естествено е руснаците да се обърнат към "свои" възпитаници и така всички, заели висшите постове, с изключение на М. Балабанов са завършили в Русия. Най-висок пост до този момент сред българите в руската администрация заема Тодор Бурмов, който след като е

драгоманин на руското посолство в Турция през периода 1873-1876 г., по време на войната става драгоманин при завеждащия гражданските дела.[4]

Ръководителят на гражданската администрация – княз Черкаски, се обръща към председателя на Петербургския славянски комитет да му препоръча способни и образовани българи, които да бъдат използвани за новата администрация.[5] В изпращаните до министър Гирс доклади се отбелязва, че “числото на българите, способни да изпълняват административни, съдебни и други длъжности, е ограничено”. Същевременно се посочва, че подготвени администратори, макар и малко, има, но поради това, че са служили на турските власти те не се приемат добре от населението.[6] В резултат от тези констатации само 11 души запазват същите служби както преди Освобождението и това са най-вече служители в дипломатически представителства на чужди държави. Константин Иречек посочва, че “числото на бившите турски чиновници е крайно рядко: няколко юристи, цензори, телеграфисти, чиновници на казионни фабрики, консулски секретари и т.н.”[7] В това има известна логика като се проследи състава на старите турски чиновници: “Младите и интелигентни българи страняха далече от турското управление. Турското правителство се отнасяше с недоверие към тях, а те го гледаха с презрение. Тия, които бяха допуснати на турска служба, с твърде малки изключения бяха хора твърде стари и полуграмотни.”[8]

За по-добра подготовка на местните кадри започват да се провеждат и специални езикови и практически курсове за административни умения. На завършилите се издава свидетелство за чиновническа правоспособност. Около 150 българи изкарват тези курсове при гражданската канцелария, но подготвените лица за държавната администрация са все още недостатъчни.[9] К. Иречек определя и точния брой на заетите в гражданското управление – 2121 българи, от които 1353 са назначени, а на изборни длъжности са 768

души. Руснаците в гражданските "ведомства" са около 150 души.[10] Мария Манолова в изследването си за Временното Руско управление посочва сходни цифри: български чиновници – 812 души, руски – 109 или 12% от общото число на служещите. Горан Тодоров дава цифрата 2862 български чиновници и 150 руснаци за края на периода на Временното руско управление (ВРУ).[11]

По време на руското окупационно управление ген. Гресер завежда отделението за "вътрешни дела", което отговаря и за администрацията. Всички "привременни правила" от този период са придружават с "щатове", където подробно са определени вида и броя на чиновниците и техните заплати. Според дългогодишния секретар на МВР Тома Васильов това е било много "полезно", защото следващите правителство заместват "щатове" с "годишни бюджети", а това предизвика съществен безпорядък в управлението".[12]

Доста критичният към руското управление Тодор Икономов в една своя по-късна статия доста критикува руската система, въведена по това време в България, като особено внимание той отделя на голямото разрастване на чиновническия апарат. Според него голяма част от чиновниците са били напълно ненужни и "не знаят за какво са сложени и защо вземат такива пари".[13]

ВРУ създава и нормативна база, върху която ще се опре самостоятелната българска държава. "Временните правила", които играят ролята на закони в голямата си част, са подготвени за хора с малък административен опит. Често самият текст от 2-3 страници е придружен с приложения от няколко десетки страници, които се стремят да обхванат всички аспекти на проблема. Руският канцеларски опит и руските административни термини ще оказват влияние върху българската практика доста години след 1879 г.

На 3 септември 1877 г. с окръжно №2461 руският министър ген. Гресер обръща внимание на губернаторите, че с образуването на Княжество България официален език става българският и прилага списък на най-важните названия, които да заместят употребяваните

до този момент турски термини. Новите термини в голямата си част са руски, а и самата заповед е на руски език.

След края на ВРУ и поемането на властта от българските политици един от основните проблеми е как една администрация, изградена основно във военно време, да се преустрои за мирновременните условия. Още повече, че Княжество България разполага и със своя основен закон – Търновската Конституция. Първият министър на вътрешните работи – Тодор Бурмов, изпраща няколко окръжни до “губернаторите” (както още се наричат окръжните управители) с цел установяване на някакви правила. На 4 август 1879 г. той напомня, че вече има Конституция, която трябва да се спазва и че някои права, дадени на гражданската власт по време на войната, като например да глобяват и да затварят лица по свое усмотрение, вече противоречат на духа на закона. Съдът е този, който трябва да решава тези проблеми. На 20 август Т. Бурмов забранява на гражданските чиновници да ползват безплатна квартира по места, както е било през военно време.

След поемането на властта от българите нуждата от хора с административен опит или с висше образование става решаваща за успешното изграждане на държавната машина. И в резултат на търсенето висшистите масово се насочват към държавните служби, което довежда до един вид “изтичане на мозъци” от професията, която преди Освобождението е била най-масово попълвана от такива кадри – учителската. В икономиката също настъпва временен упадък – “търговецът предпочита да бъде чиновник при някое ковчежничество или митница, занаятчията – разсилен или митнически стражар”.<sup>[14]</sup> Юристи и инженери са професиите където липсват местни кадри, поради невъзможността за обучение и реализация в рамките на Османската империя на завършилите тези дисциплини. Това е и причината тези професии да се предлагат и на чужденци.

Много са свидетелствата на съвременниците за процеса на формирането на българското чиновничество в този начален период:

“Търсят се хора за служби. Ще ги намериш, каквито ги намериш. Който знае малко-много френски, дипломат тича да става, канят го във външното министерство. Търговците, западнали или напуснали сами работата си, съдии стават или по финансовото министерство отиват. Учителите – кой където обича. За тях вратите на всички министерства отворени. Канят ги, молят им се. Хъшовете от Влашко – за полицейски чиновници годни. Впрочем не само по влечение и по подготовка се раздават и добиват службите. И по познанство и по съгражданство. Ако ти е министърът познат, ако си от един град с него, в неговото министерство ще отидеш да служиш. Димитър Греков е от Бесарабия, голяма част от бесарабци изпълниха съдилищата. Свищовците – финансовото министерство, защото Гр. Начович е от Свищов.”[15]... “Служби много, най-разнообразни. Канят те отвред. Не питат какво знаеш, какво можеш. Грамотен ли си, знаеш ли да пишеш, да изложиш горе-долу прилично мислите си. За специалност хич и дума не става... На министъра му трябва хора за чиновници, за партизани. Петимен е за приятели. Под камък и листо ги търси. Някои хора пращат по хотели и ресторанти, питат: няма ли такъв и такъв човек, за такава и такава работа.”[16]

Характерна особеност за държавните служители през първите няколко години след Освобождението е тяхната младост и неопитност. К. Иречек посочва, че през 1881 г. повече от половината чиновници в София са под 30 г.[17] Друга отличителна черта на началните години на българската администрация е силната ѝ политизация и зависимостта от политическата сила, която е на власт. Обикновено със смяната на кабинетите настъпва и чистка в администрацията. Още първото правителство на Тодор Бурмов започва масови уволнения на чиновници-либерали назначени още от временното руско управление. В писмо до граф Милютин полковник Шепелев заявява, че с тази мярка “и тези, които не бяха либерали, станаха такива”. [18] Впрочем съществува и мнение, че поне на първо време сред либералите няма подготвени хора за висши административни длъжности.[19]

Практиката на политическите уволнения обаче продължава дълго, дори когато всяка партия, независимо дали е в опозиция или на власт, има свои подготвени кадри. Единични са случаите, когато някое лице запазва своя висок пост в продължение на години като например дългогодишният главен секретар на МВР Тома Васильов. Единствено в Министерството на финансите няма толкова честа ротация по партиен признак и там "бяха чиновници от всички партии, защото иначе всеки проект щеше да бъде безвъзвратно изгубен."[20] Причина за голямото "политиканство" по това време според някои чужди съвременници е, че идеалът е "централизирана Франция или плутократическа Белгия". Централизмът дава на партиите истинско господство и "многобройни служби за възнаграждение на последователите".[21] Такива уволнения и назначения ще се правят от всяка една партия в Княжеството.

Още Търновската конституция в чл. 163 дава право на Княза да назначава чиновниците. Официозът на П. Каравелов – вестник "Независимост", в своя програмна статия с красноречиво заглавие "Изборно начало в администрацията", се обявява срещу това му право.[22] Но първото българско правителство с указ 26 от 17 юли 1879 потвърждава, че съгласно Конституцията всички чиновници се назначават от върховната изпълнителна власт.[23]

Първото българско правителство разработва и структурата на отделните министерства, като естествено се базира на модела от ВРУ. Към министерствата, които имат по-широк кръг от компетенции, се създава длъжността "главен секретар", с годишна заплата 8000 франка (до 1880 г. официалната парична единица в Княжеството е франкът), който разпределя работата между отделенията на съответното министерство и замества министъра при болест и временно отсъствие. Указ №23 от 17 юли 1879 г. установява отделенията като основни устройствени единици в министерствата: "Всяко едно министерство ще се съставя от толкова отделения, колкото отделни клонове спадат сега в неговия кръг или се отделят



изподир според развитието на дейността му и умножението на делата му." В отделенията се предвижда началник със заплата 6000 франка, подначалник (със заплата 3000 франка) и писар.[24] Отделенията ще започнат да се делят на свой ред на различни секции, служби, бюра и т.н., като се създава унифицирана за цялата държавна система хоризонтална структура на различните институции. Във всяко министерство има и архивар и регистратор (съответно със заплати от 3600 и 3000 франка годишно)[25], а скоро в повечето министерства се открива и длъжност "чиновник за особени поръчки".

Първият основен документ, касаещ държавната администрация, е "Законът за извънредните заплати на чиновниците, за разпуста им, за послужните им списъци и за дисциплинарното им наказание и уволнение от служба" приет на 12 декември 1880 г.[26] Този закон създава добра база за развитието на държавната служба. Всеки чиновник се назначава на служба според изискванията на закона и правилниците на съответните учреждения. Никой няма право да заема две или повече служби. Интересно е, че се предвижда допълнително заплащане, но "не повече от 1/3 от заплатата му", при условие, че е назначен в някоя комисия "не от същото ведомство". Обикновеният чиновник получава един месец заплата при условие, че се закрие службата му и не му се предложи нова служба, за министър, подал оставка - срокът е два месеца. Няколко члена доста подробно определят условията за командироване на чиновниците в страната и в чужбина. Един цял параграф е посветен на "распустите" (отпуските). Един месец е платеният годишен отпуск за държавните служители. Отпуските по болест се разрешават до три месеца, след което не се изплаща повече заплата. Наказанията за чиновниците са степенувани: "строга бележка и напомняне", да се глоби с част от месечната заплата или да се понижи. Най-строгото наказание е "изваждане от служба", а в случаите на особено тежко престъпление по служба (разгласяване на служебни тайни, издаване на преписи на документи без разрешение) се предвижда и предаване на съд (чл.

28). Чиновникът има право обаче да се обърне към висшестоящ началник, ако прецени, че някое наложено му дисциплинарно наказание е несправедливо. Както виждаме този първи закон дефинира правата, задълженията и гаранциите на държавните чиновници, като те се обособяват отделно от другите социални категории и професии. Според К. Иречек автор на закона е главният секретар на МВР – Йосиф Ковачев.[27]

Постепенно се установява и строга йерархия на служебната кореспонденция, като на околийските и други подчинени на окръжния управител граждански лица се забранява да контактуват директно с министрите, прескачайки прекия си началник.[28] Създават се и се отпечатват различни образци на официални "бланки", с които различните окръжни началници да кореспондират с министрите.[29] За централната власт Министерството на финансите поръчва еднакви "тефтери и бланки, които се употребяват в правителствените места и учрежденията в Княжеството, и то за по-голяма редовност и икономия."[30]

Но явно проблемите с връзката между централната власт и нейните представители по места продължават, което кара министър-председателят и министър на вътрешните работи да изпрати заповед до окръжните управители:

1. Да изучат делото, по което се пише съответната "бумага".
2. Всяка бумага да е съобразена със закона и допълнителните му разяснения по предмета, за който се пише.
3. Бумагата да е съставена ясно, точно и, ако трябва, обстоятелствено, като се съблюдава да не се употребяват излишни думи, които вместо да изясняват, затъмняват смисъла.
4. Там, където е нужно, да се дава заключение със собствено мнение.
5. Бумагата да бъде написана чисто, едро и "четко, за да не утомява зрението".
6. Ако има приложения, да бъдат съшити по ред.[31]

Но явно, че "канцеларските правила" ще продължават да не вълнуват особено държавните служители по места, защото доста често им си правят бележки за спазването им. Но и през 1884 г. министърът ще отбележи "с тъга", че някои от рапортите са "написани тъй безграмотно, че никак не правят чест на лицата, които са ги подписали".[32]

След богатата нормотворческа дейност в първите години на законодателния орган вече се изисква от "административните учреждения и лица", когато издават писмени актове, както за поверените им управления, така и за подведомствените им учреждения и лица, "да се споменава на основание на кой закон (статия, член, параграф), правилник, указ, приказ или постановление се прави разпореждането, изложено в акта".[33] Но явно, че това последно изискване често не се прилага, защото отново министърът на вътрешните работи изисква от окръжните управители "да не издават прикази несъгласни със законите на княжеството" или пък да не пълнят своите "прикази с цели закони и правилници", като дори в някои случаи държавните закони са изменяни според желанието на съответния управител.[34]

През 1881 година в Княжество България е извършен държавен преврат и Конституцията е суспендирана. Превратът е резултат от желанието на княз Александър I да направи завой към силна централизация в държавното устройство и управлението на страната.[35] Административната идеология на режима на пълномощията е изразена от К. Иречек: "Числото на чиновниците по министерствата и по всичкото управление трябва да се намали и османският обичай да се пълнят канцелариите с хора, които нямат работа и се занимават с приказки и пушене на тютюн, трябва да се изкорени. Личната предприемчива работа и личната отговорност да се насърчават. България се нуждае от изказани индивидуалности, а не от колегии на слаби глави, които заедно извършват по-малко, отколкото по други места един човек сам." [36] Мемоарът, който

Иречек изготвя за необходимите промени по време на предвиждания седемгодишен период на суспендиране на конституцията, толкова харесва на Княза, че той го раздава на всички министри като база за бъдещите промени.[37]

Интересно е да се отбележи, че помощниците на Княза в този период – лидерите на консервативната партия - са с добра теоретическа подготовка, познават добре европейската практика, но нямат опит и най-важното – подкрепата на населението и масата на чиновниците, за да проведат реорганизацията на държавата в цялост и на нейната административна машина в частност.[38]

Непосредствено след извършването на държавния преврат в Княжество България се подготвя ново законодателство в областта на администрацията - "Привременният правилник за чиновниците" е приет с княжески Указ №894 през 1881 г.[39] С него "до гдето се изработи и обнародва закона за чиновниците" се приема "Привременен правилник, който да има силата на закон". Целта е да се направи опит за преустановяване на сериозното политиканство, което се наблюдава "било от незнание, било от злоумишленост"[40] сред чиновниците. На всички чиновници и служещи, получаващи заплата от държавния бюджет, изрично се забранява да "взимат под какъвто и да е начин участие във всякакви изборни агитации; да организират митинги, да участват в тях, да правят и обнародват прокламации, да държат речи на публични места, да взимат участие в събрания с политическа цел, както и да влияят върху изборите... да правят демонстрации за или против правителството и висшите негови чиновници". Наказанията са затвор от 5 до 30 дни и уволнение.

Тези мерки потвърждават проблемите, които имат консерваторите с либерално настроените чиновници. Григор Начович, по това време министър на вътрешните работи, пише на Евлоги Георгиев в Букурещ, че в България "за разлика от Европа, където министърът разчита на чиновниците си, тук чиновникът е най-големият му душманин."[41] Той не намира въобще никакво подкрепа

сред тях и дори разработените различни проекти за закони от привлечените френски специалисти се налага сам да си ги превежда или съвместно с друг министър – Греков. Съвременникът на епохата Добри Ганчев също описва подобни случаи, когато в първите години след Освобождението министрите не смеят да уволнят дори провинили се чиновници, защото няма с кого да ги заместят. “Министрите се смиряват пред подчинените си, а не последните пред своя шеф.”[42] А явно, че доста често назначените за държавни чиновници отказват да заемат длъжността си, вследствие на политическа неприязън към управляващите, което довежда до гневното окръжно на министър Начевич до окръжните управители, с което да ги задължи предварително да вземат съгласието на кандидата, “когато представят лица за назначение на длъжност”.[43]

За решаването на всички тези проблеми министърът на външните работи Георги Вълкович изготвя, а Министерският съвет приема през октомври 1881 г., три временни разпореждания относно чиновниците. Според първото чиновник, подал оставка от служба, губи старшинството си постигнато в кариерата. Второто разпореждане гласи, че чиновник, който е наказан в това си качество, не може да продължи работата в друга държавна администрация. Третото изисква съгласието и на двамата министри при преминаването на един чиновник от едно в друго министерство.[44]

Въпросът с дисциплината, политическите настроения и активност на българското чиновническо съсловие явно е сериозно предизвикателство пред консервативната партия и Княза. Прекалено либералните настроения, които царят сред служителите, и които в редица случаи дори пречат на нормалното изпълнение на техните задължения, е проблем, за чието решение се търсят варианти. Липсата на достатъчен брой подготвени техни съпартийци, които да напълнят канцелариите на министерствата и другите държавни учреждения, става сериозна пречка симпатизиращите на либералите служители просто да бъдат заместени и уволнени.

Проблемът с политизацията на чиновничеството продължава да тормози и застаналия начело на Министерски съвет руски генерал Казимир Ернрот. Веднага след провеждането на държавния преврат през 1881 г. той предлага "масово сменяне на чиновниците".[45] Това намерение на генерала обаче не се осъществява, може би и поради неговото скорошно заминаване от страната. Правителството на консерваторите използва стратегията на "тоягата и моркова" спрямо служителите и успява да ограничи тяхната съпротива. От една страна страхът от репресии държи в покорност огромното мнозинство, а от друга – част от тях получават повишение на заплатите.

В началния период след суспендирането на Конституцията се провежда прекомерна централизация, изгражда се административна пирамида начело с Княза, където всичко се върши "от негово име и по негова заповед". Както правилно отбелязва Г. Тодоров, Князът се е превърнал "в машина за подписване на укази". Поради факта, че с княжеския подпис се назначава на всички държавни длъжности, включително и най-нисшите като писари, архивари, секретари и т.н., държавният глава буквално се е задъхвал от книжния поток.[46] Все пак разискваните по време на заседанията на Министерски съвет крайни идеи, като например всички чиновниците в централните и местните органи да бъдат подсъдни на военни съдилища, не се възприема.[47] Причината е, че режимът започва да се старее да се покаже като "надпартиен" и идеята е чиновничеството да му служи за социална опора.[48]

За създаването на една "чиновническа класа" през 1882 г. министър-председателят и министър на вътрешните работи Л. Соболев, в нарушение на Конституцията, се опитва да наложи въвеждането на съществуващите в Русия още от времето на Петър Велики чиновнически рангове. Само че вместо 14 ранга се предлагат 12. Впрочем тази негова идея е в съгласие с изготвения през юни 1882 г. от К. Стоилов мемоар до Княза за необходимите промени в страната. Там се предлага от чуждестранни специалисти (в случая К.

Стоилов надали има предвид Соболев) да се направи закон за чиновниците, който да бъде базиран върху немски образец и да включва "всичко – назначение, уволнение, повишение, право на помощи и пенсия, дисциплината, награди и наказания, йерархията". И тук Стоилов предлага, както е в телеграфното ведомство, да се въведат класове.[49]

Но всичките идеи за въвеждане на класове или рангове не попадат в новия "Закон за чиновниците" от 1882 г.[50] Духът на закона е описан като "чинопочитание, яснота на правата и задълженията".[51] Интересно нововъведение в него е идеята да се назначават "привременно" лица, на които до една година да се "изпитват възможностите". Срокът на работа на тези стажанти не може да бъде продължаван и те или се назначават на постоянна длъжност, или се освобождават. Тези предложения се съдържат в мемоара на К. Стоилов за необходимите промени в държавата. В него директно се заявява, че трябва "на първо време да се назначават "изпълняващ длъжността" и ако кандидатите са "кадърни" – тогава се назначават постоянно".[52]

Новият закон предвижда правото на чиновника да получава 3 месеца заплата при закриване на службата му или при отпуски по болест. В последния случай може извънредно да се разреши изплащане на половината му заплата още 6 месеца. Наказанията са същите, както и в предишния закон, но "строгата бележка" е заменена с мърене. Причините за уволнение вече са дадени по-подробно:

1. За незаконно отсъствие в разстояние на един месец.
2. За постоянна немарливост при изпълнение на служебните обязанности.
3. За действително и съзнателно непокорство на заповедите на своя началник.
4. За незачитане на началниците си.
5. За явно лошо поведение.

6. За престъпления като кражба, злоупотреба с доверие, мошеничество, измама в качество или количество на стока, укриване на държавни документи или държавни или общински пари, престъпление срещу нравите, подправяне на подпис или лъжесвидетелство, банкрут.

7. За издаване на тайни или упражняване на занаяти, които специален член определя като неприлични или несъвместими с държавната служба - като търговия или адвокатство.

“Напомнянето” се прави устно или с “предписание”, а “мъмренето” със заповед на непосредствения началник.[53] Ако чиновник е причинил чрез незаконно действие щета на частно лице, то той се предава на съд.

Създава се Върховна комисия в състав от 5 члена (трима назначени от Княза, член на новосъздадения Държавен съвет и член на Върховния Касационен съд), в чиято компетенция е да се произнася в случай на уволнение на някой чиновник с над тригодишен стаж. Всяка година се прави атестация на всеки чиновник от непосредствения му началник.

Интересно в случая е, че дори К. Иречек, който не е сред хората поддържащи ген. Соболев, е отбелязал в своя дневник, че предвидените в закона мерки ще сплотят чиновничеството. Той предвижда, че и ордените и униформите (за които не се споменава в Закона, но явно са обсъждани) са положителна стъпка в тази насока.[54] Според дългогодишния главен секретар на министерството Тома Васильов, този закон е подготвен от предишния министър – Григор Начович, с помощта на френския юридически съветник Бастиан.[55]

През 1883 г. в окръжно писмо на министър-председателя А. Соболев се заявява, че “съгласно заключението на Държавния съвет за чиновници се признават само ония служещи лица, заплатата на които е точно определена в щатовете и бюджета, а всички други (като писци, разсилни и пр.) се считат за волнонаемни служители, които не



могат да се ползват от правата на първите.”[56] Както се вижда в това първо тълкуване на Държавния съвет, категорията държавен служител е доста ограничена. Централната власт си запазва обаче правата и спрямо “низшите служещи лица” – отново министърът им разрешава отпуск по-дълъг от 10 дни.[57]

На 4 март 1883 г. Държавният съвет дава тълкуване на чл.31 от закона относно отпуските по болест на чиновниците. “Ако до девет месеца болният чиновник не оздравее, веднага след изтичането на този срок, той се уволнява и на негово място се назначава друг.”[58]

По време на режима на Пълномощията се подготвя и обнародва правилник за “работните часове и занятията в министерствата”, където се казва, че работното време не може да бъде “зиме и лете по-малко от 6 часа”. Дава се свобода на всички правителствени и общински учреждения по места сами да преценяват от колко и до колко ще бъде това работно време и дали ще има прекъсване за обедна почивка “според местните условия и въведения обичай”. [59] Първата стъпка в тази насока е направило преди три години правителството на Др. Цанков, като определя работно време за служителите от девет до три.[60]

В периода на режима на пълномощията се подготвя и законопроект за пенсиите на гражданските чиновници. Още в мотивите се заявява, че този закон ще “бъде подражание на законите на по-старите държави”, защото всички подобни закони са “еднакви по началата си и по мотивите си” с цел да осигурят старините на държавните служители. Приема се и идеята на по-късен етап да се създадат както в други държави “вдовишки каси”, от които вдовиците на чиновниците да получават пенсии. Обяснението е, че “за сега, по причина лишението от опитност, нужно е да се подражават ония страни, в които вдовиците и сирачетата се поддържат от пенсионерската каса.” Сумите в касата се събират чрез удръжки в размер на 10% от заплатата на чиновниците, факт, който не се приема много радушно от тях, според свидетелството на К. Иречек.

Този проектозакон не влиза в сила до края на режима на пълномощията и ще бъде приет едва през 1891 г. като "Закон за пенсиите и служителите по гражданското ведомство".[61]

К. Иречек след своя няколкогодишен престой в българската администрация обобщава първите години на съществуването ѝ по следния начин: "В управлението "Dictionnaire de l'administration française" на Блока (Maurice Block – б.м.) е извор на по-голямата теоретична мъдрост. Канцеларският стил е кратък, продукт на руските канцеларии през окупацията и българската търговоканторска практика. Формите са руски: срещат се указ, доклад, приказ, ведомост и т.н., до препълнени с русизми обрати и фрази в книгата... Служебните тайни мъчно се запазват поради местната наклонност към говорене. В канцеларската стая хората са неспокойни, като всякога нямат отзивчивост, пушат папириси и много разговарят".[62] В същото време Михаил Маджаров с гордост споделя за Източна Румелия, но това явно е валидно и за България: "Ние създадохме незабелязано и без никакви усилия цяла терминология в управлението, каквато други народи не са могли да създадат в продължение на десетилетия."[63]

#### **БЕЛЕЖКИ:**

1. Вж. Jelavitch, *Charles and Barbara*, editors, *The Balkans in transition*, University of California, 1963, p. XV.
2. Вж. Маджаров, М. *Спомени*. С., 1968 г., с. 386
3. Вж. Генчев, Н., Даскалова, Кр., *Българската възрожденска интелигенция*. С., 1988 г., с. 6
4. Вж. Петров, М. *Руската помощ за създаване на българската администрация*, Сп. **Исторически преглед**, №5, 1972 г., с. 45
5. Вж. Манолова, М. *Нормотворческата дейност на Временното Руско Управление в България*. С., 2003 г., с. 52
6. Вж. *Освобождении Болгарии от турецкого ига*. Т. 3 С., 1967 г., с. 359-360

7. Вж. Иречек, К. *Княжество България*. т. I Пловдив, 1899 г., с 346
8. Вж. Иречек, К. – цит., с. 387
9. Вж. Петров, М. цит. с. 47
10. Вж. Иречек, К. – цит.,с. 382
11. Вж. Тодоров, Г. *Временното руско управление в България 1877-1878*. С., 1958 г., с. 460
12. Вж. Васильов, Т. *Живот и спомени*. С., 1938 г., с. 50
13. Вж. БИА ф. 19, а.е. 91 л. 28-33
14. Вж. Иречек, К. – цит. с. 345
15. Вж. Ганчев, Д. – цит. с. 99
16. Вж. Ганчев, Д. – цит. с. 101
17. Вж. Иречек, К. – цит. с 346
18. Вж. Стоянов, Ив. *Либералната партия в Княжество България*, С.1989г., с. 30
19. Бел.авт. - Иван Стоянов в Либералната партия... показва доста подобни мнения на съвременници на епохата, ключително и членове на либаралната партия – с.40 и 66
20. Вж. Иречек, К. – цит. с.345
21. Вж. Иречек, К. – цит. с. 353
22. Вж. Милюков, П. *Българската конституция*. С., 1905 г., с. 50
23. Вж. Методиев, В. *Министерският съвет в България*, С. 1999 с. 48
24. Вж. Петров, М. – цит. с. 19
25. Вж. Указ 19 юли 1879 г.
26. Обн. ДВ бр. 93 от 17 декември 1880 г.
27. Иречек, К. – цит.с. 278
28. Вж. Окръжно №3792 от 10 септември 1880 г.
29. Вж. Окръжно №3662 от 19 май 1881 г.
30. Вж. ЦДА ф. 157 – к оп. 1, а.е. 14, л. 6
31. Вж. Окръжно №4435 от 15 юли 1883 г.
32. Вж. Окръжно №5273 от 22 юни 1884 г.

33. Вж. Окръжно №8265 от 2 ноември 1882 г.
34. Вж. Окръжно №8753 от 1 декември 1882 г.
35. Бел.авт. - За този период виж: Тодоров, Г., *Временно отменяне и възстановяване на Конституцията в Княжество България (1881-1883)*, С. 1991, Димитров, И. "Князът, Конституцията и народът", С. 1972
36. Бел.авт. - Цитат по "120 години министерски съвет в България. Илюстрирана хроника.", С., 1999, с. 15
37. Вж. Иречек, К. – цит. с. 425
38. Бел.авт. - По-подробно Гешева, Й. "Режимът на пълномощията (1881-1883) – своеобразна форма на управление на държавата" в Сб. Сто и двадесет години изпълнителна власт в България. С., 1999 г.
39. Обн. ДВ №77 от 21.10.1881 г.
40. Вж. Мотиви на МС за внасяне на правилника – Доклад №464 на МС от 20.10.1881 г.
41. Вж. ЦДА ф. 700-к оп.1, а.е. 18
42. Вж. Ганчев, Д. – цит. с. 227
43. Вж. Окръжно писмо №6846 от 26 септември 1881 г.
44. Вж. Методиев, В. – цит. с. 166
45. Вж. Тодоров, Г. – цит. с. 37
46. Вж. Тодоров, Г. – цит. с. 40
47. Вж. Методиев, В. – цит. с. 140-141
48. Вж. Тодоров Г. – цит. с. 39
49. Вж. ЦДА ф. 600 к оп. 1 а.е.495 л. 16
50. Обн. ДВ №123, 28 октомври 1882 г.
51. Обн. ДВ №24 от 6 март 1882 г.
52. Вж.ЦДА ф. 600 к оп.1 а.е. 495 л. 16
53. Вж.Окръжно писмо на МВР №2573 от 9 март 1889 г.
54. Вж. Иречек, К. - цит. с. 455
55. Вж.Васильов, Т. Живот и спомени. С. 1938, с. 69
56. Обн. ДВ № 4 от 13 януари 1883 г.
57. Вж. Окръжно писмо на МВР №413 от 12 януари 1884 г.

58. Вж. Окръжно писмо на МВР №1348 от 8 март 1883 г.
59. Обн. ДВ №56 от 1883 г.
60. Вж. Иречек, К. – цит. с. 161
61. Обн. ДВ №6 10 януари 1892 г.
62. Вж. Иречек, К. – цит. с. 354
63. Вж. Маджаров, М. – цит. с. 388